Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

29 544 Arbeidsmarktbeleid

Nr. 676

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2015

Met deze brief reageer ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, op de brief van de vaste kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 september jongstleden waarin naar aanleiding van een voorstel van de begeleidingscommissie Technologie en Arbeidsmarkt aan mij wordt verzocht om een reactie te geven op het rapport «Werken aan de robotsamenleving» van het Rathenau Instituut (hierna: het rapport) dat in opdracht van de vaste kamercommissie SZW is opgesteld. Daarnaast wordt mij verzocht om te reageren op het verslag van het rondetafelgesprek over technologie en arbeidsmarkt (Kamerstuk 29 544, nr. 654) dat op 7 september is georganiseerd door de vaste kamercommissie SZW, en de conclusie van het rapport mee te nemen in de SER-adviesaanvraag Technologie en Arbeidsmarkt.[1]

De invloed van technologische ontwikkeling op de arbeidsmarkt is een onderwerp dat vol in de aandacht staat van publiek, wetenschap en politiek. Dat is terecht gezien de snelheid van technologische innovaties en de mogelijke impact hiervan op het werk, en de werkenden, van de toekomst. Hoe richten we onze economie, onderwijs en arbeidsmarkt zo in dat werkenden maximaal profiteren van de kansen die technologie biedt? Het kabinet verwelkomt het debat over dit onderwerp en gaat er graag over in gesprek met uw Kamer.

De effecten van technologische ontwikkelingen raken de hele samenleving. Het kabinet anticipeert in haar beleid langs verschillende wegen op technologische ontwikkelingen. Daarover verderop in deze brief meer. Tegelijkertijd zoekt het kabinet in dialoog met de samenleving, de wetenschap en uw Kamer naar het antwoord op de vraag of Nederland zich nog beter kan voorbereiden – en welke partijen daarbij welke rol

[1] Tweede Kamer, Verzoek van de begeleidingscommissie Technologie en Arbeidsmarkt d.d. 23 september 2015

kst-29544-676
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

hebben. Een goede analyse is hiervoor essentieel. Het kabinet is daarom blij met het initiatief van de vaste kamercommissie SZW om het Rathenau Instituut opdracht te geven tot het opstellen van het rapport. Ook het rondetafelgesprek dat naar aanleiding van het rapport is georganiseerd was zeer waardevol.

Omdat op dit moment meer onderzoeks- en adviestrajecten lopen, onder andere van het Centraal Planbureau, de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en de Sociaal-Economische Raad, zal het kabinet na ontvangst van deze onderzoeken en adviezen een antwoord formuleren op de vraag hoe Nederland zich verder kan voorbereiden op het «robottijdperk». Hierbij wordt het rapport van het Rathenau Instituut en het verslag van het rondetafelgesprek uiteraard ook meegenomen.

Het rapport «Werken aan de robotsamenleving» van het Rathenau Instituut

Centrale onderzoeksvraag in het rapport van het Rathenau Instituut is wat de invloed van technologische ontwikkelingen is op de werkgelegenheid en de welvaart in verleden, heden en toekomst. Het rapport geeft een helder overzicht van de heersende opvattingen van experts over deze vraag, en richt zich ook op andere vragen dan alleen de vraag in hoeverre technologie arbeidsbesparender is, of wordt, dan in het verleden.

Het rapport geeft aan dat tot nu toe nieuwe technologie op de korte termijn vaak specifieke banen kost maar op de lange termijn juist tot meer banen leidt. Tegelijkertijd is het beeld naar de toekomst onzekerder: het rapport geeft aan dat sinds 2010 de consensus dat nieuwe technologie ook in de toekomst samengaat met meer en betere banen begint af te brokkelen. Hoewel een deel van de experts denkt dat dit in de toekomst nog steeds het geval zal zijn, rijzen er bij een groeiende groep experts twijfels.

Het rapport geeft aan welke groep het meest geraakt zal worden door technologische ontwikkelingen. De specifieke banen die verdwijnen zullen vooral uit routinematige taken bestaan die hoofdzakelijk door middelbaaropgeleiden werden uitgevoerd. Tegelijkertijd stelt het rapport dat in de toekomst ook hoogopgeleide taken en banen door technologie vervangen zouden kunnen worden.

De conclusie dat de technologische ontwikkelingen in het verleden uiteindelijk niet ten koste zijn gegaan van werkgelegenheid en er zelfs een positieve impuls aan hebben gegeven, maar dat het niet zeker is dat dit in de toekomst ook zo blijft, sluit aan bij de analyse van het kabinet in de brief over technologie en arbeidsmarkt die vorig jaar aan uw Kamer is gestuurd.[2]

Ook de conclusie dat de banen van alle opleidingsniveaus mogelijk geraakt kunnen worden herkent het kabinet. Het is echter wel duidelijk – zoals het rapport ook beschrijft – dat nieuwe technologie verschillende soorten taken, en dus verschillende groepen werkenden, anders raakt. Tot nu toe pakken ontwikkelingen gunstig uit voor hoogopgeleiden, zij profiteren van ICT ontwikkelingen en worden er nog productiever door. Voor laagopgeleiden die locatiegebonden werk verrichten, pakken ontwikkelingen neutraal uit. Het zijn vooral routinematige middenklassenbanen in industrie en dienstensector die door technologische ontwikkelingen onder druk komen te staan.[3] In een recente studie van het CPB en

[2] Kamerstuk 29 544, nr. 581
[3] CPB (2015) *Baanpolarisatie in Nederland,* Policy Brief, Den Haag

het SCP over de onderkant van de arbeidsmarkt zijn verschillende scenario's opgesteld over hoe deze trends verder kunnen uitpakken voor laag- en middelbaar en hoogopgeleiden in 2025. Hoewel deze scenario's met onzekerheden zijn omgeven, laat deze studie zien dat als huidige trends zich voortzetten het verschil in werkloosheid tussen laagopgeleiden en middelbaar- en hoogopgeleiden flink kan toenemen, en dat de werkgelegenheid in het middensegment af kan nemen en verschuiven naar de onderkant van de arbeidsmarkt.[4] Zoals het Rathenau rapport ook aangeeft is het onzeker of de huidige trends zich voortzetten. In andere toekomstscenario's kunnen ook – of juist – andere banen onder druk komen te staan of juist worden gecreëerd.

Het huidige kabinetsbeleid

Het huidige kabinetsbeleid anticipeert op technologische ontwikkelingen vanuit drie invalshoeken: (1) verbetering van het vestigingsklimaat (2) een goed opgeleide beroepsbevolking (3) soepele transities naar nieuw werk.

In de eerste plaats werkt het kabinet aan het verbeteren van het vestigingsklimaat voor innoverende en de technische industrie, onder andere via het Techniekpact en de actieagenda Smart Industry, om zo adaptieve bedrijven te faciliteren en maximaal te kunnen profiteren van de kansen voor de economie en werkgelegenheid die nieuwe technologie biedt.[5]

Ten tweede streeft het kabinet naar een goed opgeleide beroepsbevolking. De voorbereiding voor de arbeidsmarkt van de toekomst start immers in de schoolbanken. Daarom is het kabinet een maatschappelijke dialoog gestart over het curriculum op basis- en middelbare scholen, waarin de vraag wordt meegenomen welke kennis en vaardigheden leerlingen in de toekomst nodig hebben.[6] Ook wordt leren tijdens de loopbaan belangrijker. Daarom experimenteert het kabinet met flexibeler hoger onderwijs en heeft de regering de OESO gevraagd om Nederland te ondersteunen bij het formuleren van een toekomstgerichte strategie rondom vaardigheden.[7] Het project duurzame inzetbaarheid is erop gericht om het bewustzijn over het belang van het bijhouden van vaardigheden te vergroten, en goede voorbeelden te delen bij werkgevers en werknemers. Groepen die nu met veranderingen geconfronteerd worden geholpen om de stap naar een nieuwe baan te maken.

Ten derde is kabinetsbeleid erop gericht om de transitie naar nieuw werk zo soepel mogelijk te maken. Werkenden werken niet meer hun hele carrière in één bedrijf of sector. Dit gebeurt op drie manieren. Ten eerste heeft het kabinet met de Wet werk en zekerheid WW en ontslagrecht aangepast. Het sociaal akkoord dat hieraan ten grondslag lag, draagt bij aan een meer activerende arbeidsmarkt en een meer activerende sociale zekerheid. Daarnaast bevordert het kabinet de mobiliteit op de arbeidsmarkt voor specifieke groepen. Het Actieplan 50+ en het Actieplan jongerenwerkloosheid zijn erop gericht om groepen met afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen naar een nieuwe baan. De sectorplannen – en het vervolg – zijn erop gericht om werkzoekenden en werkenden naar kansrijke sectoren te leiden, onder andere via de brug-ww waardoor omscholing mogelijk wordt.[8] Daarnaast worden door de lagere lasten op arbeid extra banen gecreëerd, en maakt het lage-inkomens-voordeel het aantrekkelijker voor werkgevers om werknemers met een verdiencapa-

[4] CPB en SCP (2015) *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025,* Den Haag
[5] Kamerstuk 29 826, nr. 64
[6] Kamerstuk 31 293, nr. 269
[7] Kamerstuk 30 012, nr. 55
[8] Kamerstuk 33 566 nr. 83 en Kamerstuk 33 566, nr. 84

citeit rond het minimumloon in dienst te nemen. Hierdoor kunnen meer mensen werken, zo hun vaardigheden en productiviteit op peil houden en zo eventueel doorgroeien in hun huidige baan of daarbuiten.

Het kabinetsbeleid staat dus niet stil. Op de lange termijn kunnen veranderingen echter groter zijn – en zich op andere vlakken voordoen – dan op dit moment wordt voorzien. Dat maakt onderzoeken en rapporten als dat van het Rathenau Instituut zo nuttig.

(Andere) uitdagingen voor de (nabije) toekomst

Het rapport van het Rathenau Instituut geeft aan dat er ook rekening moet worden gehouden met andere aspecten met betrekking tot de relatie tussen technologie en arbeidsmarkt dan alleen de vraag in hoeverre technologie arbeidsbesparender is, of wordt, dan in het verleden.

Het eerste aspect is de vraag welke economische, maatschappelijke, ethische en juridische aspecten die een rol spelen bij de wijze waarop nieuwe technologie arbeid beïnvloedt, en de gerelateerde vraag wat de rol van nieuwe technologie is bij het creëren van nieuwe banen. Daarbij wordt aangegeven dat de vraag welk werk door technologie wordt uitgevoerd niet alleen afhankelijk is van technologie, maar ook van wat de samenleving moraal acceptabel vindt. De substitutie van arbeid door technologie wordt bij zwaar fabriekswerk maatschappelijk geaccepteerd, maar bijvoorbeeld robots in de zorg zijn al controversiëler. De maatschappelijke opvattingen over wat wel en niet veilig en acceptabel is uit zich in wetgeving die het wel – of niet – mogelijk maakt om bepaalde technologie in te zetten. Het rapport noemt het voorbeeld van postbezorging via drones waarvoor wetgeving moet worden veranderd. Voor de introductie van nieuwe wetgeving, of de aanpassing van bestaande wetgeving is maatschappelijke steun nodig, al is er natuurlijk altijd sprake van een wisselwerking. Het recente voorbeeld van Uberpop, waarbij aan de ene kant Uberpop werd verboden, maar ook experimenten werden toegestaan in de taxiwet om te kijken of flexibeler regelgeving rond taxi's goed uitpakt, laat zien dat de Nederlandse overheid open staat voor implementatie van nieuwe ontwikkelingen maar dat dit wel verantwoord moet gebeuren. Andere voorbeelden zijn de experimenten voor zelfrijdende auto's die binnenkort worden gestart, en de samenwerking tussen Airbnb en de gemeente Amsterdam om toeristenbelasting te innen. Door pragmatische samenwerking en experimenten wordt steun gecreëerd en behouden voor technologie. Ook verkent het Ministerie van Economische Zaken op dit moment of er barrières in de wet- en regelgeving aanwezig zijn voor platforms en nieuwe technologie die op een verantwoorde manier kunnen worden weggenomen.[9]

Een ander aspect waar het rapport aandacht voor vraagt, is de wijze waarop nieuwe technologie de organisatie van arbeid verandert. Het rapport geeft aan dat het opknippen van taken in het productieproces, waardoor het efficiënter en gecontroleerder kan worden ingericht, een voorwaarde was voor de vervanging van fysiek werk (en taken) door machines. Dit is tegenwoordig ook mogelijk voor cognitieve taken, waardoor ook dit werk makkelijker kan worden uitbesteed, bij machines of afzonderlijke opdrachtnemers. Volgens het rapport heeft dit consequenties voor de organisatie van werk: de relatie tussen de werkende en de werkgever of opdrachtgever kan hierdoor losser worden. Het Rathenau instituut wijst er op dat dit consequenties kan hebben voor verschillen in inkomen en baanzekerheid.

[9] Kamerstuk 33 009, nr. 10

Het rapport wijst ook op de wijze waarop nieuwe technologie de welvaartsverdeling mede bepaalt. Het rapport geeft aan dat het aandeel arbeid in het nationaal inkomen internationaal lijkt te dalen ten koste van de beloning van kapitaal. Dit lijkt samen te hangen met nieuwe technologie waardoor arbeid door kapitaal wordt vervangen. Daarnaast speelt de zwakkere positie van vakbonden en de liberalisering van de arbeidsmarkt een rol. In Nederland, zo geeft het rapport aan, is het aandeel arbeid in het nationaal inkomen (de arbeidsinkomensquote) relatief hoog en is de inkomensongelijkheid de afgelopen decennia stabiel. Naar de toekomst geeft het rapport aan dat nieuwe technologie mogelijk een groot effect kan hebben op de welvaartsverdeling vanwege first-mover advantage in deze sector waardoor vermogen zich in de handen van een kleine groep kan concentreren – wat volgens het rapport in Silicon Valley al het geval is.

Het kabinet houdt de ontwikkelingen in de inkomens- en welvaartsverdeling en het bieden van gelijke kansen scherp in de gaten. Zoals de brief over de Nederlandse vermogensverdeling aangeeft laat de inkomens- en vermogensverdeling in Nederland de afgelopen decennia geen noemenswaardige verandering zien. Dit is geen toeval: het kabinet streeft naar evenwichtige inkomensverhoudingen, naast het bevorderen van economische groei en het op orde krijgen van de overheidsfinanciën.[10] Dit is niet alleen een vraag voor het kabinet. Via de cao-onderhandelingen hebben sociale partners direct invloed op de verdeling van het inkomen tussen arbeid en kapitaal. De WRR heeft in haar verkenning «Hoe ongelijk is Nederland?» op deze directe invloed op de inkomensverdeling gewezen.[11] De vraag is dan ook hoe de positie van vakbonden en de arbeidsverhoudingen veranderen door technologische ontwikkelingen. Deze vraag is meegenomen in de SER-adviesaanvraag technologie en Arbeidsmarkt. De beste maatregel tegen inkomens- en vermogensongelijkheid blijft echter om werkenden goed toe te rusten voor een veranderende arbeidsmarkt.

De SER-adviesaanvraag Effecten van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen en het vervolg

Het rapport van het Rathenau Instituut daagt beleidsmakers en politici uit om in te spelen op de genoemde ontwikkelingen. Zoals aangegeven doet het kabinet dit ook, en verschillende ministeries organiseren rondetafels om de uitdagingen op de verschillende beleidsterreinen verder te verkennen. Maar het kabinet is zich zeer bewust dat zij de wijsheid niet in pacht heeft. Zeker op een onderwerp dat met zoveel onzekerheid is omgeven als de invloed van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kijkt het kabinet dan ook naar buiten: het CPB heeft opdracht gekregen om een onderzoeksprogramma uit te voeren naar baanpolarisatie, de WRR heeft een project gestart naar de Toekomst van Werk, en vele wetenschappers en instituten – waaronder het Rathenau Instituut – doen hier ook onderzoek naar.

Omdat dit bij uitstek een onderwerp dat ook werknemers en werkgevers aangaat heeft het kabinet aan de SER gevraagd om over dit onderwerp een advies uit te brengen. De adviesaanvraag is 30 september jongstleden naar de Sociaal-Economische Raad (SER) gestuurd en sturen wij u hierbij ter informatie mee[12]. Bij de formulering van de onderzoeksvragen is hierbij dankbaar gebruik gemaakt van het Rathenau-rapport. Hoewel de toekomst zoals het rapport aangeeft «dataloos» – ofwel onzeker – is, kan

[10] Kamerstuk 34 000 IX, nr. 7
[11] WRR (2014) *Hoe ongelijk is Nederland?* Den Haag
[12] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

er wel door middel van scenario's worden nagedacht over wat er nodig is om de samenleving voor te bereiden op verschillende toekomsten. De vraag aan de SER is om aan de hand van verschillende toekomstscenario's advies te geven over of het van belang is om de vormgeving van instituties aan te passen in verschillende versies van wat het Rathenau Instituut de «robotsamenleving» noemt, en daarbij bijzondere aandacht te geven aan de rol die sociale partners in de verschillende scenario's en de transitie kunnen spelen, zowel op centraal als decentraal niveau. In de adviesaanvraag wordt ook expliciet verwezen naar het rapport van het Rathenau Instituut als mogelijk uitgangspunt voor de verschillende scenario's op basis waarvan de SER advies uit zal brengen. Hiermee geeft het kabinet invulling aan het verzoek dat de begeleidingscommissie Technologie en arbeid heeft gedaan.[13]

Tot slot

Wat moeten de samenleving en de overheid doen om ervoor te zorgen dat Nederland en de Nederlandse werkenden over 20 jaar optimaal zijn voorbereid op de economie en arbeidsmarkt van de toekomst? Op dit moment wordt veel werk verricht om antwoorden op deze vragen te vinden. Het SER-advies zal naar verwachting in de eerste helft van 2016 zijn afgerond. Het kabinet zal dan op basis van dat advies en de beschikbare onderzoeken, waaronder het Rathenau-rapport, de opbrengst van de rondetafel over Technologie en Arbeidsmarkt en rondetafelgesprekken die door verschillende ministeries worden georganiseerd, een uitgebreide kabinetsreactie naar uw Kamer sturen.

Het kabinet wacht met haar officiële reactie tot het SER advies beschikbaar is vanwege de belangrijke rol van sociale partners op dit thema. In de kabinetsreactie zal op basis van de beschikbare bronnen de analyse worden geschetst, om vervolgens te kijken of er beleidsaanpassingen nodig zijn – en zo ja, welke – om de samenleving voor te bereiden op de mogelijk grote veranderingen. Op deze manier geeft het kabinet dan haar visie hoe Nederland zich op de beste manier kan voorbereiden op een onzekere toekomst, en welke partijen daarbij welke rol hebben.

In de tussentijd richt het kabinet zich op het omarmen van de kansen die nieuwe technologie biedt, de werkenden van nu en de toekomst in staat stellen om transities op de arbeidsmarkt zo soepel mogelijk te maken en om diegenen die door werkloosheid worden getroffen te helpen om de stap naar nieuw werk te maken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

[13] Tweede Kamer, Verzoek van de begeleidingscommissie Technologie en Arbeidsmarkt d.d. 23 september 2015